



Vägen från Paris

2015/16:FPM65

Miljö- och energidepartementet

2016-04-06

Dokumentbeteckning

KOM (2016) 110

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet Vägen efter Paris: en bedömning av Parisavtalets konsekvenser som åtföljer förslaget till rådsbeslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av Parisavtalet som antagits inom ramen för Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar

Sammanfattning

Den 2 mars 2016 presenterade kommissionen ett meddelande om vägen från Paris. Meddelandet innehåller inga nya förslag utan syftar till att vägleda diskussionen i Europaparlamentet och rådet. Meddelandet beskriver utfallet från Parismötet och analyserar vad klimatavtalet från Paris innebär för EUs interna och internationella arbete.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som ett inspel till diskussionen kring EUs genomförande av klimatavtalet från Paris och fortsatta arbete inom ramen för FNs klimatförhandlingar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Meddelandet syftar till att vägleda diskussionen i Europaparlamentet och rådet om innebörd och genomförande av klimatavtalet från Paris. Utgångspunkten är slutsatserna från Europeiska rådet den 18 december som

välkomnade det historiska utfallet från COP21 och inbjöd kommissionen och rådet att analysera resultatet från COP21, med särskild tanke på 2030-ramverket. Meddelandet beskriver innebörden av klimatavtalet från Paris och hur EU avser genomföra det.

Meddelandet presenterades den 2 mars 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet beskriver klimatavtalet från Paris som en historisk milstolpe i det globala arbetet med att hantera klimatförändringarna. Avtalet styr världen mot en grön energiomställning och ska främja samverkan med Agenda 2030 för hållbar utveckling. Vikten av att EU fortsätter att utöva sitt ledarskap och sin klimatdiplomati betonas.

I meddelandet drar kommissionen slutsatsen att EU måste upprätthålla sin ambitionsnivå både internt och internationellt genom att:

- underteckna och ratificera klimatavtalet från Paris så snart som möjligt;
- stärka förutsättningarna för omställningen till en ekonomi med låga utsläpp genom att vidta åtgärder inom ramen för Junkerkommissionens 10 prioriteringar, inte minst genom Energiunionen;
- skyndsamt färdigställa 2030-ramverket;
- alla parter är redo att delta i översynprocesserna under klimatavtalet från Paris som syftar till att hålla den globala temperaturökningen långt under två grader och sträva efter att begränsa den till 1,5 grad.

Meddelandet återger klimatavtalet från Paris huvudsakliga delar. Avtalet omfattar bl.a. ett långsiktigt mål om att hålla den globala temperaturökningen långt under två grader och sträva efter att begränsa den till 1,5 grad, en dynamisk mekanism för att öka ambitionen över tid, ett stärkt system för transparens och vad kommissionen kallar ett solidaritetspaket med bestämmelser kring klimatfinansiering, behovet av att hantera de skador och förluster som kan uppkomma till följd av klimatförändringarnas effekter samt ett globalt anpassningsmål. Avtalet skickar en tydlig signal till andra aktörer kring behovet av en omställning till en klimatrezilient koldioxidsnål och hållbar utveckling.

Inom ramen för det internationella förhandlingsarbetet anser kommissionen att EU inom de närmsta åren bör stödja det internationella vetenskapliga arbetet i syfte att medverka till IPCCs rapport 2018 om vad som krävs för

klara ett 1,5-gradersmål. EU bör vidare delta i den faciliterande dialogen 2018 och därefter i den globala översynen som äger rum vart femte år från 2023. Översynen 2023 pekas ut som relevant för att se över ökad ambition efter 2030. Under klimatavtalet inbjuds även alla parter att år 2020 lämna in långsiktiga strategier för utsläppsminskningar. För att bidra till en sådan strategi avser kommissionen göra en analys av ekonomiska och sociala omställningar för att bidra till en politisk diskussion i Europaparlamentet, rådet och med andra samhällsaktörer.

EU avser genomföra klimatavtalet från Paris dels genom lagstiftning (regulatory policies), dels genom att skapa förutsättningar för ökade investeringar, innovation och modernisering i nyckelsektorer. Samtidigt ska EU vara pådrivande för att andra stora ekonomier (major economies) genomför sina åtaganden och ökar ambitionen succesivt.

För att skapa förutsättningar för en bred samhällsomställning lyfter kommissionen särskilt fram ett antal områden. EU är engagerat i arbetet med att ställa om till ren energi och Energiunionen är av stor betydelse för att öka andelen förnybar energi och energieffektivisering. EU kommer även att verka för att underlätta för ökade privata investeringar i EU, bl.a. genom fonden för Strategiska investeringar (EFSI) och Europeiska investeringsprojektportalen (EIPP). Finansiella institutioner både inom och utanför EU är också viktiga för att stödja detta arbete. Av central betydelse är att öka förståelsen för, och kunna hantera, klimatrelaterade risker.

Vidare anser kommissionen att prissättning av koldioxid, t.ex. i form av utsläppshandel eller skatter, är viktigt för att skapa likvärdiga villkor för omställningen globalt. EU bör bidra med sina erfarenheter och sitt kunnande till de länder som håller på eller är intresserade av att införa liknande styrmedel, såsom Kina och Sydkorea. Att fasa ut subventioner av fossila bränslen är också centralt eftersom subventionerna utgör ett avgörande hinder för investeringar i ren teknik. Kommissionen anser att EUs beslut om att behålla den fria tilldelningen inom ETS efter 2020 och bestämmelserna för koldioxidläckage utgör en rimlig avvägning, men att det bör ses över inom det närmsta årtiondet.

Engagemang från olika samhällsaktörer är också en förutsättning för omställningen. Den s.k. Lima Paris Action Agenda, som genomfördes vid COP21, samlade ett stort antal icke-statliga aktörer i syfte att stärka och skapa nya samarbeten för klimatåtgärder. EU har goda förutsättningar för att se till att omställningen till låga utsläpp genomsyrar alla sektorer och styrvivåer.

Klimatfrågan är av strategisk betydelse för EUs utrikespolitik och påverkar t.ex. utvecklingssamarbetet, granskaps- och utvidgningspolitiken, handel, diplomati och säkerhetsfrågor. Rådet antog 2016 slutsatser om inriktningen på fortsatt klimatdiplomati efter COP21 som fokuserar på påverkansarbete, att genomföra klimatavtalet från Paris, att stödja länders klimatplaner samt hitta synergier med andra centrala politikområden såsom naturresurser och migration. EU är engagerade i arbetet med att bidra till de utvecklade ländernas målsättning att vid 2020 mobilisera 100 miljarder USD från olika källor.

EU ska fortsätta visa ledarskap i förhandlingarna kring att minska utsläppen från internationell luft- och sjöfart inom ramen för ICAO och IMO såväl som under Motreolprotokollet.

Genomförandet av 2030-ramverket är prioriterat i lagstiftningsprocessen. Kommissionen har inlett processen genom att lägga fram ett förslag för översyn av handelssystemet (ETS). Inom de närmsta 12 månaderna kommer kommissionen att lägga fram centrala lagförslag, såsom för ESD och LULUCF. Förslagen ska tas fram på ett rättvist sätt och leda till kostnadseffektivitet, ge maximal flexibilitet åt medlemsländerna och skapa rätt balans mellan åtgärder på nationell nivå och EU-nivå. Därutöver kommer kommissionen föreslå lagstiftning för styrmekanismer samt för att EUs regelverk ska anpassas så att EU kan inta en ledande roll inom förnybar energi.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet får i sig inga direkta konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelande medför inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande som ett inspel till diskussionen kring EUs genomförande av klimatavtalet från Paris och fortsatta arbete inom ramen för FNs klimatförhandlingar.

Regeringen anser liksom kommissionen att klimatavtalet innebär en möjlighet för klimatomställning som bidrar med jobb och tillväxt och en global hållbar utveckling. Avtalet påverkar flertalet av EUs politikområden och det är viktigt att EU har en bred ansats i arbetet med att genomföra avtalet.

Regeringen saknar däremot en mer djupgående analys av hur EU internt kan anpassa och se över lagstiftning och policy inom olika områden för att kunna driva en ambitiös klimatpolitik och inta en ledande roll under klimatavtalet från Paris.

Regeringen instämmer i att ratificeringen av klimatavtalet från Paris bör ske skyndsamt. Regeringen konstaterar att klimatavtalet också innebär att länder ska kommunicera kring sitt arbete med klimatanpassning vart femte år och hade välkomnat en utvecklad analys av vad detta innebär för EU och medlemsländerna inför deras ratificering av klimatavtalet från Paris.

Regeringen delar i huvudsak den positiva syn på klimatavtalet från Paris som kommissionen förmedlar. Avtalet innebär ett skärpt globalt temperaturmål som kräver en ökad ambitionsnivå för utsläppsminskningar. Det innebär också en ökad ambitionsnivå för anpassning och finansiering. Av särskild vikt är klimatavtalets femåriga cykler som ger möjlighet att öka ambitionen över tid. Cyklerna är en förutsättning för att kunna hålla den globala temperaturökningen långt under två grader med en strävan att begränsa den till 1,5 grad. En första faciliterande dialog kring den globala ambitionsnivån kommer att hållas 2018. Regeringen anser att alla länder, inklusive EU, redan nu bör överväga hur klimatarbetet på sikt kan stärkas och vill till skillnad från kommissionen betona att EU bör ha en beredskap att bidra med ökad ambition som en följd av dialogen 2018 liksom om vetenskapen visar att det krävs för att kunna nå det globala temperaturmålet.

Kommissionens aviserade analys av sociala och ekonomiska konsekvenser välkomnas och regeringen instämmer i vikten av IPCCs rapport 2018. Regeringen anser att EU måste återkomma till en diskussion kring målsättningen till 2030 i ljuset av EUs långsiktiga strategi för utsläppsminskningar och IPCCs rapport 2018, inklusive beaktande av klimatavtalets omnämnande av 1,5 grader, och saknar ett resonemang kring detta i meddelandet. I detta sammanhang vill regeringen uppmuntra till en översyn av kommissionens klimatfärdplan till 2050.

Det finns flera viktiga processer och initiativ nationellt, inom EU och internationellt som kan bidra till att minska utsläppen. Regeringen anser att omställningen till en biobaserad och cirkulär ekonomi som inkluderar en ökad användning av biomassa, resurseffektivitet, hållbar konsumtion och produktion, återanvändning, återvinning och att utnyttja avfall som en resurs har en avgörande betydelse för att genomföra klimatavtalet från Paris.

Regeringen anser även att EU fortsatt måste visa ledarskap inom arbetet för att minska utsläppen från internationella transporter såsom flyg och sjöfart.

Regering anser att fortsatt stöd till utvecklingsländer att genomföra och utveckla sina klimatplaner är centralt för att möjliggöra att de globala målsättningarna nås. Dialogen med andra länder, inklusive samarbetet med ”Koalitionen för hög ambition”, kommer fortsatt att vara viktigt. I detta sammanhang välkomnas rådsslutsatserna från rådet 2016 om klimatdiplomati. Regeringen anser att de internationella finansiella institutionerna har en viktig roll i att stödja länder att sörja för sin energiförsörjning samt gå i bräschen för att detta arbete inriktas på långsiktigt hållbara energilösningar. Genom att frigöra institutionernas fulla potential vad gäller investeringar i förnybar energi kan dessa institutioners klimatfinansiering ökas betydligt på sikt.

Den s.k. ”Lima Paris Action Agenda” vid COP21 visade på vikten av arbetet som olika samhällsaktörer gör för att bidra till både utsläppsminskningar och anpassning till klimatförändringarnas effekter. Det är angeläget att sådana samarbeten och initiativ fortsätter.

Regeringen delar kommissionens syn att prissättning av koldioxid, både i och utanför EU ETS, är avgörande för att hantera klimatutmaningen. Prissättning av koldioxid bör utformas på ett sätt som skapar ett reellt omställningstryck, främjar de som leder utvecklingen mot en koldioxidsnål ekonomi och bidrar till de långsiktiga målen. Regeringen anser vidare att EU bör se över EU-regelverk som har bäring på medlemsstaternas klimatarbete och möjligheter att vidta de nationella åtgärder som krävs för att sätta och nå ambitiösa energi- och klimatmål. Det är särskilt angeläget att EU utvecklar skärpta gemensamma styrmedel för transportsektorn som är en stor utsläppskälla, bl.a. för att främja elektrifiering, öka användningen hållbara och förnybara drivmedel, öka energieffektiviteten i både lätta och tunga fordon, samt gemensamma krav på växthusgasutsläppen från arbetsmaskiner där vi ser en stor potential för minskade utsläpp av växthusgaser.

Regeringen anser att klimatavtalet från Paris bör beaktas fullt ut i den fortsatta utformningen och genomförandet av ramverket för klimat och energi för 2030 och i annat klimatarbete. Avtalets ambitionscykler innebär att EU bör hitta möjliga vägar för en ökad klimatambition inom EU. Kommande EU-förslag, inte minst inom ramen för Energiunionen, måste utformas i linje med den i Paris uttalade ambitionen. En betydelsefull möjlighet är att se till att 2030-ramverket, med dess lagstiftning som EU:s utsläppshandelssystem och ansvarsfördelning, kan anpassas till dessa cykler bl.a. genom nödvändiga översynsbestämmelser.

Inom ramen för 2030-ramverket anser regeringen vidare att EU:s ansvarsfördelning för den icke-handlande sektorn (ESD) bör utformas i

enlighet med beslutet från Europeiska rådet från oktober 2014 och på ett sätt som säkerställer långsiktig kostnadseffektivitet och en omställning för minskande utsläpp i alla medlemsländer. Det är även viktigt att flexibilitetsinstrumenten utformas så att de säkerställer den övergripande ambitionsnivån, kostnadseffektivitet, den miljömässiga integriteten och inte försenar omställningen i medlemsländerna. I det kommande förslaget om upptag och utsläpp av växthusgaser från skogs och skogsmark är det av särskild vikt att värna den nationella beslutanderätten över skogsfrågor.

Målen till 2020 överträffas enligt prognos för EU som helhet. Det är positivt och beror bl.a. på att medlemsländers klimat- och energiarbete resulterat i större utsläppsminskningar än vad som stipulerats av det gemensamma målet. Incitamenten i EU:s fortsatta arbete behöver stimulera alla medlemsländer att höja sina ambitioner och premiera dem som överträffar sina mål, för att EU som helhet ska nå målet om minst 40 % reduktion till 2030 och kunna delta i ambitionsstärkande översyner i enlighet med klimatavtalet från Paris.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Meddelandet har hittills bara diskuterats under den riktlinjedebatt om uppföljningen av FN:s klimattoppmöte (COP 21) och det nya avtalets betydelse för EU:s klimatpolitik som hölls på Miljörådet den 4 mars. Vid rådet instämde medlemsstaterna i kommissionens positiva syn på avtalet. Avtalet sågs som ett historiskt genombrott som ger ett gediget ramverk för att klara klimatproblemet och nu handlar det om att genomföra avtalet, med särskilt fokus på 2030 ramverket. Det fanns bred uppslutning bland medlemsstaterna för att EU ska vara fortsatt ledande i förhandlingarna. Flera medlemsstater hade önskat en bedömning av hur EU kan höja sin ambition i de kommande cyklerna och även inför den faciliterande dialogen som ska äga rum 2018.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas synpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga förslag med rättslig grund.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2015/16:FPM65

Meddelandet innehåller inga lagstiftningsförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

4.2 Fackuttryck/termer